

SÄKERHETSPOLITISKA BETRÄKTELSE<sup>1</sup>

# Hur kan man (re)konstruera en stat?

## *Afghanistan och historiens lärdomar*

Mats Bergquist

De dramatiska händelserna i Afghanistan, talibanernas snabba framgångar och nu det fruktansvärda terrorstödet på Kabuls flygplats i augusti 2021 har inte minst och förståeligt nog främst i USA genererat en intensiv diskussion om vad som gått snett och varför. Den amerikanska debatten har naturligtvis betydelse också för oss. Vad som hänt har ju dessutom genom evakueringen av lokalanställda på vår ambassad, svenska medborgare på plats och av personer som arbetat för den svenska ISAF-kontingenten haft direkt inverkan på vårt land.

Även om Donald Trump tidigt aviserade sin avsikt att lämna Afghanistan och 2020 ingick en uppgörelse med talibanerna och det dessutom länge varit känt att Joe Biden haft samma uppfattning, tycks ändå det slutliga amerikanska tillbakadragandet nästan ha kommit som en överraskning. Det sista steget verkar också ha tagits utan närmare samråd med de allierade och EU. Resultatet blev det kaos som vi kunnat bevittna på våra TV-skärmar.

Hur kommer det sig nu att talibanerna kunde ta över med en sådan hastighet, att den afghanska armén, som uppgavs bestå av 300 000 man, utrustad främst av USA, och hela statsapparaten rasat samman utan vidare? Hur kunde den sannolikt ändå ganska lösligt sammansatta talibanarmén med uppskattningsvis ca 75 000 beväpnade män på så kort tid driva ut armén ur den ena provinshuvudstaden efter den andra och till sist ur Kabul? Kännare av Afghanistan, som kallats "imperiernas kyrkogård" eftersom både britterna på 1840- och 1870-talen och igen 1919, ryssarna 1979–1989 och således USA och NATO under de senaste tjugo åren misslyckats med att ta kontroll över landet, får uttala sig om vad som hänt och varför. Viktigt är också den diskussion som

<sup>1</sup> *Statsvetenskaplig tidskrift* kan nu publicera det fjärde bidraget i vår satsning på det vi kallar "Säkerhetspolitiska betraktelser". I serien ryms samtidskritik, debatt eller analyser av både nationella och internationella fenomen. Välkomna med ett bidrag!

nu förs om de globala konsekvenserna av att USA lämnat, som somliga menar, med landets heder nedsmutsad. Många debattörer främst på högerkanten, och med republikansk anknytning, menar att det misslyckade tillbakadragandet kommer att innebära ett allvarligt slag mot USA:s prestige och väcka många frågor bland dess allierade om Washington längre är att lita på. Vilka slutsatser skall hrr Xi och Putin dra av det inträffade? Kan de båda diktatorerna rent av tro att det lyser grönt ljus för militära äventyr t.ex. ifråga om Taiwan och Baltikum? Somliga ser vad som hänt de senaste veckorna som ännu ett steg i supermaktens tillbakagång och som ett uttryck för fundamentala förändringar i den internationella politiken. Man skissar vidare på världsbilden med solnedgång i väst och soluppgång i öst.

Skiftar man blicken mot den amerikanska inrikespolitiken kan man frukta att skuldbeläggningen av Joe Biden ökar sannolikheten att Demokraterna berövas sin mycket tunna majoritet i senaten och representanthuset vid årets mellanårsval. I förlängningen hoppas Republikanerna då 2024 kunna återta Vita Huset, med eller utan Donald Trump.

Andra debattörer, som står Demokraterna nära, har menat att evakueringen ur Saigon 1975, liksom ayatollornas maktövertagande i Teheran 1979 och den årslånga gisslankrisen som följde, terrordådet i Beirut 1983 och uttåget ur Somalia 1993 inte varaktigt skadat USA:s prestige. Detsamma kommer att hända med uttåget ur Kabul 2021. USA:s allierade vet att skilja på Afghanistan och de åtaganden man gjort visavis Europa, Taiwan, Japan eller Sydkorea. Dessa är, jämte Israels säkerhet, vad den realistiska skolan i amerikansk utrikesdebatt länge kallat de "verkliga intressena" – i motsats, således till för USA:s säkerhet "onödiga" engagemang. Dock är det inte svårt att förstå att frågan kommer upp i debatten. Och även om allierade beslutsfattare vill fortsätta sätta sin lit till Washington kan ju misstron komma att sprida sig hos allmänheten i respektive länder med ty åtföljande konsekvenser för stödet för den officiella utrikespolitiken.

I diskussionen om Afghanistan har man emellanåt hänvisat till de exempel på lyckad statsrekonstruktion som finns i 1900-talets historia. Tyskland, Österrike, Japan och Sydkorea dras fram som de fall där ockupanterna haft framgång och etablerat stabila demokratier. Dessa är obestridliga framgångar. Men det bör noteras att det egentligen inte under det senaste århundradet finns så många andra än dessa fyra. USA ockuperade under mellankrigstiden under ganska många år såväl Cuba, Haiti, Dominikanska republiken som Nicaragua utan något särskilt lyckat resultat. Storbritannien ockuperade länge Irak och Egypten under förra hälften av 1900-talet. När det gäller invasionen av Irak 2003 är det svårt att se denna som något exempel på framgång. Den amerikansk-brittiska interventionen har under snart tjugo år skördat ett enormt antal civila offer och lämnat den inrikespolitiska situationen i landet i ett fortsatt skakigt tillstånd.

Den uppenbara slutsatsen av dessa försök i Mellanamerika, Mellanöstern och Afghanistan är ju att förutsättningarna för att lyckas redan från början varit

mycket små. Detta gäller oavsett om man menar att syftet var att undanröja jordmånen för terrorister eller rekonstruera staterna. President Biden har ju envist hävdad att USA aldrig i Afghanistan haft något annat syfte än att besegra terrorismen. Den enorma insatsen av trupper, som mest närmare 100 000, samt pengar och tekniskt bistånd talar ett annat språk. Redan från början av interventionen inrättades posten som Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction. Nationsbyggande är vad USA redan från början gav sig in på. Och, som Craig Whitlock skriver i sin "The Afghanistan Papers. A Secret History of the War" (2021), detta i massiv skala. Det är ju också det budskap som återfinns i de dokument som Whitlock genom Freedom of Information Act fått ut och som bl.a. innehåller vittnesmål av både militärer och civila som verkat i Afghanistan under dessa år. De vittnar om misslyckade försök att finna en effektiv "counterinsurgency strategy", och ekonomiska insatser som lett till ingenting. Mycket berodde på oklarhet i uppdraget och kulturkollisioner, obekantskap med hur det afghanska samhället fungerar osv.

Redan för mera än femton år sedan skrev författaren till dessa rader en analys på UD som sedan publicerades ("Efter statskollapsen – är militär ockupation alls längre ett alternativ?"). Den fråga som ställdes var om det, med de erfarenheter man gjort i Irak under de två första åren efter det andra Gulfkriget, alls var tänkbart att de stater som hade resurser att genomföra en militär ockupation av något annat land, d.v.s. i praktiken USA, skulle kunna inleda nya sådana. Det skulle säkerligen inte minst bli svårt att vinna stöd i hemlandet för ytterligare kostsamma utlandsengagemang.

Men varför lyckades USA, Storbritannien och Frankrike på ganska få år förvandla en nazistisk diktatur, respektive USA ensamt en monarkisk militärstat och dess sydkoreanska koloni till fyra stabila demokratier? Problemet diskuteras bl.a. i början av 2005 i en essä av den brittiske historikern Corelli Barnett, "Post-Conquest Civil Affairs. Comparing War's End in Iraq and in Germany". I dessa fyra länder rådde förutsättningar som helt saknats i Afghanistan – och i Irak. Till att börja med kan man fråga sig, som gjorts i den offentliga debatten i Storbritannien (Matthew Syed i Sunday Times 22/8 2021), om det i fallet Afghanistan alls varit fråga om en statsrekonstruktion och inte en statskonstruktion? Den kände amerikanske samhällsvetaren Daron Acemoglu är inne på samma spår (Project Syndicate 20/8 2021). Har det i detta land alls funnits vad vi skulle kalla en stat? Eller har landet inte mest bestått av ett antal klaner och etniska grupper (14) utspridda över en yta en och en halv gång större än Sverige? Till detta skall man foga fysiska hinder i form av oländig terräng, en rudimentär infrastruktur samt ett bistert klimat med både stark sommarheta och bitande vinterkyla. Afghanistan har visserligen länge varit en självständig stat, jämte Etiopien, Liberia och några andra i tredje världens Afrika och Asien långt före FN:s avkoloniseringsresolution. Men centralmakten har kanske, i alla fall under långa tidsperioder, snarare än styrt landet tolererats av de större minoriteterna

som pashtuner, tadjiker och uzbeker, klanhövdingar och krigsherrar som ganska ostörda regerat i sina landsdelar. Med statskuppen 1973 då monarkin störtades inleddes de försök att skapa en fungerande och effektiv centralmakt som nu återigen kollapsat.

När de allierade under andra världskriget planerade för efterkrigstiden i Tyskland och Japan gjordes detta noggrant, säkert också i Moskva. Processen inleddes faktiskt redan 1941 och tog på allvar fart 1943. När Tyskland den 8 maj 1945 och Japan den 15 augusti samma år kapitulerade ovillkorligt var därför USA och Storbritannien ganska väl förberedda. Någon tysk statsmakt fanns inte längre, hela samhället hade kollapsat. All makt utövades av de allierade i deras respektive ockupationszoner. Innevånarna var helt beroende av ockupanterna både för sin försörjning och för sin säkerhet. Dessa faktorer bidrog till att ockupationens legitimitet inte ifrågasattes, givetvis inte heller i de grannländer som blivit Hitlers offer. Nazisternas planer på en underjordisk motståndsrörelse, de s.k. varulvarna, blev till intet.

Den situation de allierade fick ta hand om var helt kaotisk. Infrastrukturen och fastighetsbeståndet var i t.ex. Ruhrområdet i den brittiska zonen synnerligen illa åtgångna. Hälften av regionens byggnader var förstörda, varav nära hälften irreparabla, 900 km järnväg av 12 000 brukbara, 1 500 broar förstörda. Vrak gjorde de stora hamnarna Hamburg och Lübeck oanvändbara. Härtill kom att bara i den brittiska zonen fanns 2.4 miljoner internflyktingar.

Inom ett år hade man lyckats göra så gott som hela järnvägsnätet användbart, reparerat hälften av broarna, tagit hand om internflyktingarna m.m. Man kunde då ordna kommunala val och året därpå delstatsval. Men val till den nya förbundsdagen kom först efter fyra år. Först då fanns tillräckligt mycket på plats för att genom att slå ihop de amerikanska, brittiska och franska zonerna bilda en ny stat, Förbundsrepubliken Tyskland. Detta beslut fick ses mot bakgrund av svårigheterna att komma överens med Moskva om en alltysk lösning.

Det är klart att de kulturella likheterna mellan ockupanterna och de ockuperade var en viktig faktor bakom framgången i Tyskland och Österrike. I dessa fall upplevde man ju också på många håll fruktan för Sovjetunionens politiska avsikter. I fallet Japan fanns inte den kulturella gemenskapen, annat än kanske på ett ganska ytligt plan, men där hade å andra sidan kejsaren, som amerikanerna förståndigt nog lät japanerna behålla, kungjort att fortsatt motstånd var lönlöst och skulle upphöra. Därmed vann ockupationen legitimitet. I Sydkorea byttes utan protester en ockupation, den japanska, mot den amerikanska innan denna hävdades redan 1948.

I Tyskland och Österrike fanns ett civilsamhälle som nazisterna inte lyckats förstöra. De västallierade hade redan under planeringen bestämt att man måste lita till den lokala förvaltningen – sedan man rensat ut de mest belastade nazisterna. Amerikanerna och briterna kunde i viss utsträckning använda sig av tyskar som emigrerat eller flytt till deras länder och nu återvände till hemlandet

som kommandanter och administrativa övervakare. Henry Kissinger, sedermera USA:s utrikesminister, blev således som ung officer borgmästare i en liten bayersk stad. I en intressant roll fungerade ett antal främst tysk-judiska intellektuella som verkat under Weimarrepubliken och sedan som amerikaner skulle hjälpa till att förvandla det exnazistiska Tyskland till en stabil demokrati. Detta behandlas i Udi Greenbergs "The Weimar Century. German Emigrés and the Ideological Foundations of the Cold War".

Bakom framgångarna i Tyskland/Österrike och Japan låg således långvarig planering. Det yttersta ansvaret låg hos de militära myndigheterna i respektive ockupantland. Men det var samtidigt viktigt att ockupationen skulle kunna fortgå sine die, d.v.s. så länge det behövdes. De västallierade hade vid krigsslutet i Tyskland 1.5 miljoner man under vapen. Dessa styrkor reducerades efter hand till 300 000, vilket var en nivå som antogs både kunde leverera sådan fysisk kontroll som erfordrades och en återförsäkring för de som mer och mer kom att frukta Sovjetunionens avsikter i vad avser Europa. Västeuropas utsatta läge åren efter krigsslutet bidrog i hög grad till att dämpa kraven från hemmafronten att reducera särskilt de amerikanska åtagandena i regionen.

Jämför man den planeringsprocess som således föregick ockupationen av Tyskland, Österrike och Japan med den som hastades fram inför invasionen av Irak 2003 är skillnaderna slående. När det gäller Irak gjordes i Pentagon viss planering men alldeles otillräcklig och utan egentlig insyn från State Department. Britterna hölls tydligen dessutom mest utanför. Detsamma förefaller ha gällt Afghanistan. I inget av dessa länder vann ockupationen legitimitet hos befolkningen i stort. Ockupationen av Irak upphörde egentligen 2011 men amerikanska trupper har fortsatt att verka i landet i olika former och antal. Insatserna ifrågasattes också i grannländerna som såg interventionerna som imperialistiska konspirationer. Läger man därtill dels hur interventionen genomförts i de båda länderna, dels den ryckiga amerikanska och allierade militära närvaron, är det föga förvånande att det har gått som det har gått. Beslutet att i Irak skilja alla det styrande Baathpartiets medlemmar från stats-tjänsten och dessutom upplösa den irakiska armén berövade inte bara ockupanterna värdefulla administrativa resurser och skapade ilska hos de avskedade. Det medförde också att man inte kunde upprätthålla ett elementärt mått av allmän ordning. Energiförsörjningen bröt samman. Mängder med vapen kom dessutom ut i samhället. Den militära kapacitet som ansågs tillräcklig för att besegra Saddam Husseins armé var bara en tredjedel av den styrka som skulle behövts för en effektiv ockupation. Detta hade man från militärt håll redan innan kriget förgäves påpekat.

Men eftersom de neokonservativa krafterna i Bushadministrationen av fantasifulla och önsketänkande exilirakier förmåtts att tro att de amerikanska och brittiska trupperna skulle välkomnas med hurrarop, trodde och hoppades man kunna klara sig med relativt mycket färre soldater. Sedan George W Bush

förklarar krigets slut 2003 ville det politiska Washington ha hem så många som möjligt så snabbt som möjligt. Det skulle snart visa sig att man för att komma till rätta med de värsta utbrotten av motstånd mot den utländska interventionsstyrkan tvärtom tid efter annan behövde genomföra flera truppförstärkningar ("surges").

Det har av somliga bedömare sagts att det var Irakkriget, genom att dra till sig resurser som skulle behövts i Afghanistan förstörde marken för denna senare ockupation. Irak sågs då som "a war of choice", medan Afghanistan var ett "war of necessity". Med tanke på de många hundratusen civila dödsoffer och flera tusen egna stupade som ockupationerna medfört i respektive land kanske vad som hänt i Irak och Afghanistan, i alla fall under överskådlig framtid, avskräcker USA, Ryssland eller Kina från nya interventioner i stater som inte vill bli (re)konstruerade.

Den kände brittiske strategen Lawrence Freedmans försiktiga påpekande nyligen att en del interventioner, som dock inte utvecklades till rena ockupationer, under 1990-talet trots allt varit framgångsrika – han refererar till Bosnien och Kosovo – lär efter Afghanistan knappast nu övertyga den amerikanska eller brittiska allmänheten (*New Statesman* 25 augusti 2021). Att Freedman, som för Tony Blair skrev det tal i Chicago 1999 där den brittiske premiärministern angav grunderna för de kommande årens liberala interventionism, vill rädda något av sitt verk är knappast ägnat att förvåna. Men den ofta mycket balanserade Freedman vill säkert också påpeka att oavsett dagens klimat kan situationer uppstå där stormakter, trots alla erfarenheter, beslutar sig för att intervensera med soldater på marken. Mot Freedmans resonemang skall man dock ställa Joe Bidens uttalande 24 timmar efter de sista amerikanska truppers uttåg ur Kabul. Han underströk då att hans beslut inte bara handlat om Afghanistan. "Det handlar om att avsluta en era av större militära operationer för att rekonstruera andra länder" (*Financial Times* 4/5 september 2021). På litet längre sikt kan man dock knappast utesluta att situationer kan uppstå då en intervention kan te sig t.o.m. rimlig. Man kan då bara hoppas att den politiska och militära ledningen tillgodogjort sig i alla fall grundläggande erfarenheter från Afghanistan och Irak.

## Litteratur

- Barnett, C., 2005. *Post-conquest Civil Affairs. Comparing War's End in Iraq and Germany*. London: Foreign Policy Center.
- Bergquist, M., 2005. "Efter statskollapsen – är militär ockupation alls längre ett alternativ?", *Finsk Tidskrift* 9, s. 457-485.
- Greenberg, U., 2014. *The Weimar Century. German Emigrées and the Ideological Foundations of the Cold War*. Princeton: Princeton University Press.
- Whitlock, C., 2021. *The Afghanistan Papers. A Secret History of the War*. New York: Simon & Schuster.